

Uzasadnienie

Przedłożony projekt przewiduje wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”. Zmiany te stanowią realizację filaru VI: „Wsparcie dla biznesu i deregulacja” planu gospodarczego na 2025 r. „Polska. Rok przełomu”, który zakłada eliminację zbędnych procedur administracyjnych, redukcję kosztów prowadzenia działalności oraz zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego. Rozwiązania przewidziane w projekcie mają na celu zmniejszenie obciążeń podatników, a także zwiększenie efektywności i sprawności działania organów podatkowych.

W projekcie przewidziano dodanie regulacji, która zapewni nienaliczanie odsetek za zwłokę za okres od dnia wszczęcia kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej do dnia jej zakończenia, jeśli kontrola nie zostanie zakończona w terminie 6 miesięcy od dnia jej wszczęcia (projektowany **art. 54 § 1 pkt 7c** Ordynacji podatkowej).

Moment wszczęcia kontroli podatkowej określa art. 284 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że wszczęcie kontroli podatkowej następuje przez doręczenie kontrolowanemu upoważnienia do jej przeprowadzenia oraz okazanie legitymacji służbowej. Natomiast zgodnie z art. 291 § 4 Ordynacji podatkowej zakończenie kontroli podatkowej następuje w dniu doręczenia kontrolowanemu protokołu kontroli.

Zgodnie z art. 283 § 2 pkt 6 Ordynacji podatkowej upoważnienie do przeprowadzenia kontroli podatkowej zawiera datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli. W obecnie obowiązujących przepisach, w art. 284b Ordynacji podatkowej został nałożony na organ obowiązek zakończenia kontroli bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie wskazanym w upoważnieniu. Oznacza to, że w terminie wskazanym w upoważnieniu powinny być przeprowadzone czynności kontrolne, ale także powinien być sporządzony i doręczony protokół z kontroli. O każdym przypadku niezakończenia kontroli w terminie wskazanym w upoważnieniu kontrolujący obowiązany jest zawiadomić na piśmie kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli i wskazując nowy termin jej zakończenia.

Natomiast zasady prowadzenia kontroli celno-skarbowej zostały uregulowane w dziale V ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o KAS”. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy o KAS wszczęcie kontroli celno-skarbowej następuje z urzędu, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej udzielonego kontrolującemu, a datą wszczęcia kontroli celno-skarbowej jest dzień doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej. Natomiast zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o KAS kontrola celno-skarbowa powinna być zakończona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej wszczęcia, a o każdym przypadku niezakończenia kontroli celno-skarbowej we właściwym terminie zawiadamia się na piśmie kontrolowanego, podając przyczyny przedłużenia terminu zakończenia kontroli celno-skarbowej i wskazując nowy termin jej zakończenia.

Proponowana zmiana ma na celu zmobilizowanie organów do zakończenia kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia jej wszczęcia. Wprowadza to z jednej strony bodziec dla organu do sprawnego działania, a z drugiej strony uwalnia podatnika od finansowych konsekwencji przedłużających się kontroli. Podatnik nie będzie płacił odsetek za zwłokę za czas trwania kontroli, jeśli będzie trwała dłużej niż 6 miesięcy. Istotnym elementem jest tu szybkość

przeprowadzania kontroli. Okres 6 miesięcy powinien zagwarantować jednocześnie organom czas niezbędny na przeprowadzenie wnikliwej kontroli.

Jednocześnie przewidziano, że do okresu 6 miesięcy na zakończenie kontroli, o którym mowa w projektowanym art. 54 § 1 pkt 7c nie będzie wliczany okres zawieszenia kontroli (dodawany **§ 2a w art. 54** Ordynacji podatkowej).

Zgodnie bowiem z art. 119g § 1 Ordynacji podatkowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej – dalej „Szef KAS” wszczyna postępowanie podatkowe lub, w drodze postanowienia, w całości lub w części na wniosek organu podatkowego przejmuje do dalszego prowadzenia postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową, jeżeli w sprawach wskazanych w tym przepisie może być wydana decyzja dotycząca unikania opodatkowania. Przejmując kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową, Szef KAS z urzędu ją zawiesza i jednocześnie wszczyna postępowanie podatkowe (art. 119g § 3). Mając na uwadze, że zawieszenie kontroli nie powoduje zaprzestania wykonywania czynności, a jedynie przeniesienie działań organów do innej procedury tj. postępowania podatkowego w przypadku unikania opodatkowania, brak jest uzasadnienia do nienaliczania odsetek za zwłokę za okres tego zawieszenia.

Ponadto, zgodnie z art. 284 § 5 Ordynacji podatkowej w razie niemożności prowadzenia czynności kontrolnych z powodu nieobecności kontrolowanego, reprezentanta kontrolowanego lub pełnomocnika, w szczególności gdy nie jest zapewniony dostęp do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, kontrolę zawiesza się do czasu umożliwienia przeprowadzenia tych czynności. Natomiast organ podatkowy może zawiesić kontrolę podatkową, jeżeli w okresie 30 dni od dnia jej wszczęcia nie zostaną ustalone dane identyfikujące kontrolowanego – o czym stanowi art. 284a § 5 tej ustawy.

Przerwa w naliczania odsetek za zwłokę w przypadku kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej trwającej dłużej niż 6 miesięcy nie znajdzie zastosowania, jeśli do opóźnienia w zakończeniu kontroli przyczynił się kontrolowany lub jego przedstawiciel lub opóźnienie powstało z przyczyn niezależnych od organu. Przepis ten ma na celu zapobiec nadużywaniu wprowadzanej instytucji przez celowe przedłużanie kontroli, aby uniknąć płacenia odsetek (projektowana modyfikacja treści **art. 54 § 2** Ordynacji podatkowej).

Zmiana proponowana w art. **54 § 1 pkt 7** ma charakter dostosowawczy i polega na ujednoliceniu długości okresu warunkującego nienaliczanie odsetek za zwłokę w przypadku przedłużających się postępowań podatkowych z okresem odnoszącym się do kontroli podatkowej i kontroli celno-skarbowej (obecnie odsetki nie są naliczane, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania; po zmianie okres ten wyniesie 6 miesięcy, tak jak w przypadku kontroli). Od 2003 r., gdy wprowadzono trzymiesięczny okres warunkujący nienaliczanie odsetek w przypadku przedłużających się postępowań podatkowych, organy skarbowe intensywnie dążą do usprawnienia i przyspieszenia rozstrzygania spraw. Postępy w cyfryzacji administracji skarbowej oraz wprowadzenie narzędzi mających na celu skrócenie czasu trwania procedur podatkowych skutecznie przyczyniają się do zwiększenia efektywności działania organów podatkowych. Mając to na uwadze wprowadzana zmiana nie powinna wpłynąć na wydłużenie czasu trwania postępowań podatkowych. Należy podkreślić, że zarówno postępowanie podatkowe jak i kontrola podatkowa czy celno-skarbowa są procedurami złożonymi i czasochłonnymi. Przemawia to za przyjęciem jednolitej długości okresu warunkującego nienaliczanie odsetek za zwłokę. Jednocześnie, do 6-miesięcznego terminu warunkującego nienaliczanie odsetek w przypadku przedłużających się postępowań podatkowych nie będzie wliczany okres zawieszenia postępowania, analogicznie jak w przypadku kontroli podatkowych i celno-skarbowych (dodawany **§ 2a w art. 54** Ordynacji podatkowej).

Projekt przewiduje, że do naliczania odsetek za zwłokę w związku z opóźnieniem w wydawaniu decyzji przez organ pierwszej instancji w postępowaniu podatkowym wszczętym i niezakończonym przed dniem wejścia w życie ustawy, znajdą zastosowanie przepisy dotychczasowe (przepis przejściowy **art. 2**). Oznacza to, że w przypadku postępowań podatkowych w toku, odsetki za zwłokę nie będą naliczane, jeżeli doręczenie decyzji nie nastąpi w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Z kolei do naliczania odsetek za zwłokę w związku z opóźnieniem zakończenia kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej, wszczętej i niezakończonej przed dniem wejścia w życie ustawy, znajdą zastosowanie odpowiednie przepisy w nowym brzmieniu. Ma to na celu zagwarantowanie podatnikom stosowania korzystnych dla nich regulacji w przypadku już prowadzonych kontroli (przepis przejściowy **art. 3**). Jednocześnie przepis będzie mobilizował organy do jak najszybszego zakończenia trwających kontroli, tak aby ewentualny okres nienaliczania odsetek był jak najkrótszy.

W projekcie przewidziano, że projektowana ustawa wejdzie w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt ustawy pozytywnie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez zniwelowanie negatywnych konsekwencji przedłużających się kontroli podatkowych w postaci odsetek za zwłokę.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Niniejszy projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.